

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA – Conocen de los recursos de apelación interpuestos contra los autos, susceptibles de ese recurso, dictados en primera instancia por los jueces administrativos / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA – Regla general: conoce de los recursos de apelación contra los autos, susceptibles de ese recurso, dictados en primera instancia por los tribunales administrativos / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA – Excepción: decisión de recurso de apelación interpuesto contra auto de rechazo de la demanda, proferido por juez administrativo en primera instancia / FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL – Declarada por tribunal administrativo respecto de juez administrativo / DECLARATORIA DE FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL – Efectos. Se preserva la actuación surtida hasta ese momento / RECURSO DE APELACIÓN – Reglas de competencia para su decisión. Excepciones

La Sala advierte que si bien el Consejo de Estado no es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra autos de primera instancia proferidos por los Juzgados Administrativos del Circuito, casos como el ahora estudiado y sus respectivas particularidades, constituyen una excepción a dicha regla general, ya que a partir de la entrada en vigencia del Código General del Proceso, en particular, de sus artículos 16 y 138, cuando se declara la falta de competencia funcional de un Juez o Magistrado, la actuación surtida hasta ese momento no pierde validez, situación que obliga al Despacho Judicial que aprehende el conocimiento a continuar el trámite que corresponda, sin retrotraer el proceso ni dejar sin efecto las decisiones proferidas en el mismo, excepto cuando se trata del fallo. En otras palabras, es como si el Tribunal asumiera como suyo el proveído del Juzgado. [...] En el presente caso, a pesar de que se declaró la falta de competencia funcional del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, los documentos, pruebas y memoriales presentados por las partes, así como las actuaciones judiciales proferidas por dicho Despacho Judicial mantienen plena eficacia, entre ellas, el auto por medio del cual se rechazó la demanda, el recurso de apelación interpuesto contra el mismo y el proveído que lo concedió. No obstante, como el Tribunal Administrativo de Bolívar, al asumir la competencia del proceso como Juez a quo, no puede resolver un recurso de alzada interpuesto contra una decisión que se considera proferida en esa misma instancia, acertadamente decidió remitir el expediente a esta Corporación, que es el superior funcional o Juez ad quem del presente asunto.

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de 9 de diciembre de 2014, Radicación 11001-03-24-000-2013-00624-00, C.P. María Claudia Rojas Lasso; de 9 de julio de 2013, Radicación 11001-03-15-000-2011-00709-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala; Sección Primera, de 29 de agosto de 2013, Radicación 11001-03-24-000-2004-00263-01, C.P. María Elizabeth García González; de 5 de junio de 2014, Radicación 25000-23-41-000-2012-00415-01, C.P. María Elizabeth García González; de 10 de septiembre de 2015, Radicación 25000-23-41-000-2014-01024-01, C.P. María Elizabeth García González; Sección Primera, de 27 de abril de 2016, Radicación 08001-23-33-004-2015-00028-01, C.P. María Elizabeth García González.

RECURSO DE APELACION – Contra auto que rechazó la demanda por no haber sido corregida / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Requisitos de la demanda / ANEXOS DE LA DEMANDA - Obligación de aportar copia de los actos demandados / INADMISIÓN DE LA DEMANDA - Por no allegar original o copia auténtica de

los actos acusados / COPIAS SIMPLES - Valor probatorio / RECHAZO DE LA DEMANDA – Improcedente. Se aportó con la demanda copia simple de los actos administrativos controvertidos / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Lo primero que es menester resaltar, advertir y reiterar es que el Juez Contencioso está en la obligación de darle validez a los documentos aportados en copias simples, a menos de que hayan sido tachados de falsos o exista una norma expresa que establezca lo contrario, de conformidad con lo señalado en el artículo 246 del Código General del Proceso, plenamente aplicable a la controversia en cuestión. [...] Revisado el cuaderno principal del expediente, la Sala observa que tres de los cinco actos administrativos demandados, obran en copia simple dentro del proceso. En efecto, las Resoluciones núms. 2832 de 20 de diciembre de 2012, 0989 de 28 de febrero de 2013 y 2754 de 22 de abril de 2013, fueron debidamente aportadas por el actor con el escrito de subsanación de la demanda y pueden ser vistas a folios 134 a 160, 175 a 180 y 161 a 174, respectivamente. Por lo precedente, es evidente que el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena no podía rechazar la demanda alegando la ausencia de la totalidad de las Resoluciones en originales o copias auténticas, pues las normas procesales vigentes y la Jurisprudencia reiterada de la Corporación le dan total valor probatorio a las copias simples. [...] Así las cosas, para la Sala, rechazar la demanda por la ausencia de las copias de dos de los cinco actos administrativos demandados constituye un exceso ritual manifiesto, máxime cuando el actor le explicó al a quo, así fuese extemporáneamente, que en su momento se los había solicitado a la entidad accionada sin obtener respuesta favorable alguna, por ello solo aportó los documentos informales que tenía a su alcance.

RECURSO DE APELACION – Contra auto que rechazó la demanda por no haber sido corregida / REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR – Conciliación extrajudicial / DILIGENCIA DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL – Debe celebrarse dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud / TRÁMITE DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL – Prueba / SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL - Permite acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad cuando no se celebra la audiencia dentro de los tres meses / RECHAZO DE LA DEMANDA – Improcedente

La Sala considera que el argumento de la falta de acreditación del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, también alegado por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena para rechazar la demanda incoada por el actor, adolece de sustento fáctico y normativo, ya que no tiene en cuenta las particularidades del caso y la aplicación de los Artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009. [...] En el asunto objeto de controversia, el actor presentó la solicitud de conciliación el día 9 de octubre de 2013 e incoó el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el 14 de enero de 2014. Además, explicó en el escrito contentivo de la subsanación de la demanda que durante dicho lapso no se pudo llevar a cabo la audiencia de conciliación debido a la renuencia de la entidad de allegar las copias de los actos administrativos demandados. Así las cosas, al notar que la diligencia de conciliación no se realizó dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la respectiva solicitud, tal y como lo establece el artículo 20 de la Ley 640 de 2001, decidió instaurar la demanda antes de que se venciera el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, actuación totalmente acertada y acorde a lo establecido en las normas traídas a colación. [...] Para la Sala, en casos como el estudiado, en los que el trámite conciliatorio ante el Ministerio Público no puede surtir dentro del término referido, no es de recibo

exigirle a la parte actora que acredite el cumplimiento del requisito de procedibilidad con documento diferente a la solicitud de conciliación, pues es el único que tiene a su alcance en ese momento, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de lo ocurrido en la etapa de conciliación prejudicial. Es evidente que el actor no podía presentar la constancia de que trata el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, documento con el cual generalmente se acredita el cumplimiento del requisito de procedibilidad, ya que hasta la fecha en que se presentó la demanda, la audiencia de conciliación no había podido surtirse, por lo tanto era imposible que el convocante tuviera dicha prueba.

SÍNTESIS DEL CASO: El Club Social Creditario de Cartagena de Indias, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó las Resoluciones 2832 de 20 de diciembre de 2012, 2880 de 27 de diciembre de 2012, 0989 de 28 de febrero de 2013 y la número 2754 de 22 abril de 2013, expedidas por el Distrito de Cartagena – Departamento Administrativo de Valorización, por medio de las cuales, en definitiva, se decretó la expropiación administrativa de bienes inmuebles de su propiedad. La demanda fue inicialmente repartida al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, quien la inadmitió porque no se aportó copia auténtica u original de algunas de las Resoluciones demandadas y porque no se acreditó el cumplimiento del requisito de procedibilidad, posteriormente la rechazó al considerar que no fue subsanada en debida forma. El expediente fue remitido al Tribunal Administrativo de Bolívar en virtud del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, corporación que declaró la falta de competencia funcional del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena para conocer del proceso, dando validez a lo actuado por éste y ordenó remitir el expediente al Consejo de Estado para resolver el recurso de apelación interpuesto contra el auto que rechazó la demanda. La Sala revocó la decisión para, en su lugar, ordenar al Tribunal Administrativo de Bolívar que provea sobre la admisión de la demanda.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 228 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 149 NUMERAL 1 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 152 NUMERAL 14 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 153 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 155 NUMERAL 1 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL D / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 166 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 215 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 16 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 138 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 243 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 246 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 626 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 254 / LEY 640 DE 2001 – ARTÍCULO 2 / LEY 640 DE 2001 – ARTÍCULO 20 / LEY 640 DE 2001 – ARTÍCULO 21 / DECRETO 1716 DE 2009 – ARTÍCULO 3 LITERAL C

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 13001-23-33-000-2015-00502-01

Actor: CLUB SOCIAL CREDITARIO CARTAGENA DE INDIAS

Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE VALORACIÓN DISTRITAL

Referencia: Recurso de apelación contra el auto de 6 de marzo de 2014, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena

TESIS: LAS COPIAS SIMPLES TIENEN PLENO VALOR PROBATORIO. PASADOS LOS 3 MESES A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL SE REANUDA EL TÉRMINO DE CADUCIDAD Y EL INTERESADO ESTA HABILITADO PARA INCOAR LA DEMANDA. EN ESTOS CASOS, COMO NO SE LOGRÓ CELEBRAR LA AUDIENCIA DENTRO DEL TÉRMINO ESTIPULADO, EL DOCUMENTO QUE ACREDITA EL CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE CONCILIACIÓN ES LA COPIA DE LA SOLICITUD PRESENTADA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. SE REVOCA AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA.

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el actor contra el proveído de 6 de marzo de 2014¹, por medio del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena decidió rechazar la demanda por no haber sido subsanada de conformidad con los requerimientos que se le hicieron en el auto inadmisorio de 31 de enero de 2014, en particular, acreditar del agotamiento del requisito de procedibilidad y aportar las copias auténticas de los actos administrativos demandados.

I-. ANTECEDENTES.

EI CLUB SOCIAL CREDITARIO DE CARTAGENA DE INDIAS, actuando a través de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del C.P.A.C.A., instauró demanda que le

¹ Al Despacho para resolver recurso el 15 de junio de 2016.

correspondió por reparto al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, contra el Distrito de Cartagena – Departamento Administrativo de Valorización, en la que formuló las siguientes pretensiones:

“1. Que se declare la nulidad y el restablecimiento del derecho de las Resoluciones 2832 de 20 de diciembre de 2012, 2880 de 27 de diciembre de 2012, 0989 de 28 de febrero de 2013 y la número 2754 de 22 abril de 2013, notificado el día 14 de junio del año 2013, mediante las cuales se decretó la expropiación administrativa de los bienes inmuebles del Club Social Creditario Cartagena de Indias.

2. Que como consecuencia de lo anterior se ordene a la entidad demandada para que pague a título de restablecimiento del derecho al Club Social Creditario Cartagena de Indias, la diferencia del valor del inmueble como corresponde teniendo en cuenta el valor de 70.000 pesos el metro cuadrado, con los respectivos intereses de mora, y suma indexada a la fecha de pago.

3. Que se condene en costas a la demandada.”²

II-. FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA.

Mediante proveído de 6 de marzo de 2014, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena rechazó la demanda contentiva del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el actor, ya que la misma no fue subsanada de conformidad con los requerimientos hechos en el auto inadmisorio de 31 de enero de 2014, en particular, la acreditación del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial y el aporte de las copias auténticas de los actos administrativos controvertidos.

² Folio 6 del cuaderno principal del expediente.

El referido Despacho Judicial afirmó que el actor pretendió acreditar el requisito de procedibilidad aportando copia simple de la solicitud de conciliación presentada ante los Procuradores Delegados ante los Jueces Administrativos del Circuito de Cartagena, documento que, además de carecer de valor probatorio³, por sí solo no constituye prueba que demuestre el cumplimiento de la señalada exigencia prejudicial.

Adujo que no encontró en el expediente copia auténtica u original de las Resoluciones 2218 de 22 de octubre y 2880 de 27 de diciembre de 2012, actos administrativos, entre otros, cuya nulidad se pretende en la presente demanda, a pesar de que el actor afirmó haberlas aportado con el escrito de subsanación de la demanda.

Explicó que al no haberse cumplido todos los requerimientos del auto inadmisorio, la decisión procedente era el rechazo de la demanda.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

El actor adujo que el requisito de procedibilidad sí fue debidamente agotado, ya que en su momento presentó la solicitud de conciliación ante el Ministerio Público pero debido a la renuencia de la entidad convocada de remitir los actos administrativos acusados, la respectiva diligencia no pudo surtirse; sin embargo, optó por acudir a la Jurisdicción para evitar que su demanda caducara.

³ Según el A quo, el artículo 215 de la Ley 1437 de 2011, que expresamente le daba valor probatorio a las copias simples fue derogado por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso, por ello, a su juicio, la norma que se debe aplicar es el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil.

Afirmó que la audiencia prejudicial no se llevó a cabo por el incumplimiento de la entidad convocada de aportar unos documentos debidamente requeridos, situación que no depende de su diligencia y voluntad, por lo tanto la sola presentación de la solicitud de conciliación ante los Procuradores Delegados para los Juzgados Administrativos, en este caso particular, acreditaba el cumplimiento del requisito de procedibilidad, en aras de garantizar su derecho de acceso a la Administración de Justicia.

En lo que atañe a la exigencia de aportar los originales o las copias auténticas de los actos administrativos cuestionados, sostuvo que en el escrito de subsanación de la demanda claramente le solicitó al Juez que requiriera a la entidad accionada para que los allegara al proceso, debido a la renuencia de entregárselos, solicitud que estuvo sustentada en el inciso primero del numeral 1) del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011⁴.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Cuestión Previa.

Antes de entrar a resolver el asunto objeto de controversia, es pertinente hacer claridad respecto del trámite que ha tenido el presente medio de control de nulidad

⁴ **ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA.** A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.

y restablecimiento del derecho, ya que, en principio, esta Corporación no tendría por qué conocer del recurso de apelación interpuesto contra un auto interlocutorio dictado por el Juez Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, pues el competente en segunda instancia debería ser el Tribunal Administrativo de Bolívar, en virtud de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011⁵.

- El día 14 de enero de 2014, el actor, a través de apoderado judicial instauró demanda contentiva del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Distrito de Cartagena – Departamento Administrativo de Valorización, la cual le correspondió por reparto al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena.(Folios 1 a 7 del cuaderno principal).
- A través de auto de 31 de enero de 2014, el referido Despacho Judicial inadmitió la demanda, entre otras cosas, porque no se encontraba acreditado el cumplimiento del requisito de procedibilidad y no se habían aportado los actos administrativos controvertidos en original o copia auténtica. (Folios 9 a 14 del cuaderno principal).
- El 17 de febrero de 2014, el actor presentó memorial en el que afirmó subsanar la demanda de conformidad con lo requerido en el auto inadmisorio. (Folios 15 a 180 del cuaderno principal).
- Mediante auto de 6 de marzo de 2014, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, rechazó la demanda con el argumento de que el actor no aportó copia auténtica u original de algunas de las Resoluciones demandadas y no acreditó el cumplimiento del requisito de procedibilidad. (Folios 182 a 184 del cuaderno principal).
- En escrito radicado el 12 de marzo de 2014, el actor apeló la referida decisión judicial. (Folio 185 a 186 del cuaderno principal).
- Luego de que el proceso se remitió al Tribunal Administrativo de Bolívar, para resolver el recurso de apelación, la Magistrada Conductora del proceso⁶ profirió el auto de 19 de diciembre de 2014, en el que declaró la falta de competencia funcional del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, toda vez que se trataba de una demanda contra actos de expropiación por vía administrativa, asunto asignado en primera instancia a los Tribunales Administrativos, de conformidad con lo señalado en el numeral 14 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 o C.P.A.C.A.⁷.

⁵ **Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

⁶ Despacho 003 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Magistrada Hirina Meza Rhenals.

⁷ **Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

14. De los que se promuevan contra los actos de expropiación por vía administrativa.

Como consecuencia de lo anterior, advirtió que carecía de competencia funcional para conocer del recurso de apelación, pero que lo actuado por el inferior conservaba validez, según voces del artículo 16 del Código General del Proceso⁸. Finalmente, remitió el proceso a la Oficina de Reparto de Cartagena con la finalidad de que fuera repartida entre los Magistrados del Tribunal Administrativo de Bolívar asignados a la oralidad. (Folios 193 a 194 del cuaderno principal).

- Un vez surtido el reparto ordenado en la providencia referenciada en líneas anteriores, el Magistrado al que le correspondió el proceso⁹, profirió auto de 10 de marzo de 2016, a través del cual asumió el conocimiento del proceso manteniendo la validez de todo lo actuado hasta ese momento y consideró que el trámite a seguir era la remisión del expediente al Consejo de Estado para que se resolviera el recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda proferido el 6 de marzo de 2014 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena.
- El día 8 de junio de 2016 el proceso se repartió en esta Corporación y el 15 de junio de la misma anualidad, subió al Despacho para resolver el recurso interpuesto.

Teniendo en cuenta el recuento del trámite que ha tenido el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sala advierte que si bien el Consejo de Estado no es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra autos de primera instancia proferidos por los Juzgados Administrativos del Circuito, casos como el ahora estudiado y sus respectivas particularidades, constituyen una excepción a dicha regla general, ya que a partir de la entrada en vigencia del Código General del Proceso, en particular, de sus artículos 16¹⁰ y 138¹¹, cuando se declara la falta de competencia funcional de un

⁸ **ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente.

⁹ Despacho 002, del Tribunal Administrativo de Bolívar, Magistrado Luis Miguel Villalobos Álvarez.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ **ARTÍCULO 138. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN O COMPETENCIA Y DE LA NULIDAD DECLARADA.** Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

Juez o Magistrado, la actuación surtida hasta ese momento no pierde validez, situación que obliga al Despacho Judicial que aprehende el conocimiento a continuar el trámite que corresponda, sin retrotraer el proceso ni dejar sin efecto las decisiones proferidas en el mismo, excepto cuando se trata del fallo. En otras palabras, es como si el Tribunal asumiera como suyo el proveído del Juzgado.

Sobre el particular, es pertinente traer a colación el auto de Sala Plena de 9 de diciembre de 2014, en el que si bien se concluyó que esta Corporación no era la competente para conocer del asunto allí debatido, las actuaciones que se habían surtido hasta ese momento conservaban su validez de conformidad con lo señalado en los artículos 16 y 138 del Código General del Proceso. La referida providencia sostuvo:

“De conformidad con las reglas de competencia previstas en el numeral 1º del artículo 155, del C.P.A.C.A., la competencia para conocer la demanda de nulidad presentada contra el Decreto 364 de 2013, por ser un acto proveniente de una autoridad distrital, corresponde a los jueces administrativos. De conformidad con lo previsto en el artículo 149 numeral 1ª del CPACA, al Consejo de Estado corresponde la competencia para conocer de los actos proferidos por las autoridades del orden nacional.

No obstante, en este caso concreto, y para evitar mayores traumatismos, se dará aplicación a lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del Código General del Proceso, según los cuales se prevé que lo actuado conservará su validez, tal y como se lee en su tenor literal:

(...)

En consecuencia, lo actuado ante el Consejo de Estado conservará su validez. Asimismo, se ordenará que por la Secretaría de la Corporación, de inmediato se envíen los expedientes acumulados a los Jueces Administrativos (Reparto), para lo de su competencia.”¹²

La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas. El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse.

¹² Expediente núm. 11001-03-24-000-2013-00624-00. Magistrada Ponente María Claudia Rojas Lasso. Actor: Juan José Montaña Zuleta.

En el presente caso, a pesar de que se declaró la falta de competencia funcional del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, los documentos, pruebas y memoriales presentados por las partes, así como las actuaciones judiciales proferidas por dicho Despacho Judicial mantienen plena eficacia, entre ellas, el auto por medio del cual se rechazó la demanda, el recurso de apelación interpuesto contra el mismo y el proveído que lo concedió. No obstante, como el Tribunal Administrativo de Bolívar, al asumir la competencia del proceso como Juez *a quo*, no puede resolver un recurso de alzada interpuesto contra una decisión que se considera proferida en esa misma instancia, acertadamente decidió remitir el expediente a esta Corporación, que es el superior funcional o Juez *ad quem* del presente asunto.

Así las cosas, el Consejo de Estado es el competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por el actor contra el auto de 6 de marzo de 2014, por medio del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, que debió tener como suyo el Tribunal Administrativo de Bolívar, decidió rechazar la demanda por no haber sido subsanada correctamente.

Caso concreto.

En el presente asunto el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena rechazó la demanda incoada por el actor, previa inadmisión, básicamente con el argumento de la falta de acreditación del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial y la ausencia de algunos de los actos administrativos controvertidos en original o copia auténtica.

Frente a la anterior decisión, el actor interpuso recurso de apelación en el que afirmó que el trámite de la conciliación prejudicial fue debidamente adelantado, para lo cual aportó copia de la solicitud radicada ante el Ministerio Público; sin embargo, advirtió que la diligencia no se logró llevar a cabo en el tiempo previsto en la Ley debido a la renuencia de la entidad convocada de remitir los actos administrativos acusados, por lo que decidió acudir a la Jurisdicción Contenciosa antes de que el medio de control de nulidad y restablecimiento le caducara.

Igualmente, sostuvo que en el escrito contentivo de la subsanación de la demanda le solicitó al Despacho Judicial que requiriera a la entidad accionada para que allegará al proceso los actos administrativos demandados, atendiendo lo establecido en el artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, por lo que no había lugar a rechazar el medio de control con fundamento en la inobservancia de la totalidad de las Resoluciones en original o copia auténtica.

Atendiendo lo expuesto en líneas anteriores, lo primero que es menester resaltar, advertir y reiterar es que el Juez Contencioso está en la obligación de darle validez a los documentos aportados en copias simples, a menos de que hayan sido tachados de falsos o exista una norma expresa que establezca lo contrario, de conformidad con lo señalado en el artículo 246 del Código General del Proceso, plenamente aplicable a la controversia en cuestión.

La referida norma establece:

“ARTÍCULO 246. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por

disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente.”

Sobre el particular, esta Sala en auto de 10 de septiembre de 2015, señaló:

“Para la Sala, la tesis de inadmitir y posteriormente rechazar la demanda por aportar los actos administrativos acusados en copia simple y no auténtica u originales, se ha venido revaluando en la Corporación y particularmente en las nuevas codificaciones que regulan el Proceso Contencioso Administrativo.

En efecto, el artículo 215 del C.P.A.C.A., a pesar de haber sido parcialmente derogado por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso, ya daba luces sobre la firme intención del Legislador de otorgarle valor probatorio a las copias simples, pues establecía que «se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tendrán el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas, para cuyo efecto se seguirá el trámite dispuesto en el Código de Procedimiento Civil».

*Igualmente, el Código General del Proceso, con el cual se derogó la norma anterior, en sus artículos 243 y ss, **aceptó expresamente el valor probatorio de las copias simples...***

(...)

*Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 9 de julio de 2013 (Expediente núm. 2011-00709-00 (PI), Actor: Roy Leonardo Barreras Montealegre, Consejero Ponente Doctor Guillermo Vargas Ayala), sostuvo que las copias tienen **«la misma validez y eficacia de un documento original, siempre que se garantice su autenticidad e integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por leyes procesales».***

Así mismo, la Sala en la sentencia de 29 de agosto de 2013, expediente núm. 2004-00263-01, Actora: Gaseosas Lux S.A.¹³, precisó:

«La Sala hace énfasis en cuanto a que rectifica la posición que ha venido adoptando en el sentido de restarle valor probatorio a las copias simples aportadas a un proceso, por cuanto es evidente que no existe razón válida que justifique dudar de su contenido si quien tuvo la oportunidad de controvertirlo o tacharlo de falso, no lo hizo. Igualmente, esta nueva postura acompasa con el derecho procesal moderno que, siguiendo el artículo 228 Constitucional, se caracteriza por imprimir prevalencia a lo sustancial frente a lo formal. Como ejemplo de ello están los artículos 215 del C.P.A.C.A., que según la Comisión Redactora constituye una innovación, en la medida en que la regla que había imperado en el régimen procesal anterior había sido la de que las copias para que tuvieran valor probatorio tenían que ser auténticas según los eventos de que trata el artículo 254 del C. de P.C., en cambio de la redacción del Nuevo Código se extrae que la regla general es la de que las copias tienen el mismo valor del original, cuando no han sido tachadas de falsas; y el artículo 246 del Código General del Proceso¹⁴, dispone que las copias “tendrán el mismo valor del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia».

En el caso objeto de estudio, la actora no solo aportó con la demanda las copias simples de los actos administrativos controvertidos, lo cual, como se desprende de la Jurisprudencia y de las normas resaltadas, era suficiente para proveer su admisión, sino que también manifestó, bajo la gravedad del juramento, que eran las mismas que la entidad accionada le había entregado al momento de notificarle los actos administrativos demandados, por lo que le solicitó al a quo tenerlas como auténticas o requerir su exhibición en el proceso.

Cabe resaltar que a través de auto de 5 de junio de 2014, proferido dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado bajo el núm. 2012-00415, esta Sala reiteró la posición jurisprudencial explicada en precedencia en cuanto al valor probatorio de los documentos aportados en copias simples.

Teniendo en cuenta lo precedente, **la Sala considera que la presente demanda no debió ser rechazada y que la Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, incurrió en un exceso ritual manifiesto al exigir que los actos administrativos fueran aportados únicamente en original o copias auténticas, lo cual vulneró el derecho al acceso a la Administración de Justicia de la actora,** razón por la cual se impone revocar el auto apelado y en su lugar, ordenar que provea sobre la admisión de la

¹³ Magistrada Ponente Doctora: María Elizabeth García González,

¹⁴ Entra en vigencia el 1o. de enero de 2014.

demanda, previo estudio de los requisitos que la Ley exige para el efecto, atendiendo lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.”¹⁵
(Negrillas fuera de texto original)

En el presente caso el actor demandó las siguientes Resoluciones expedidas por el Departamento Administrativo de Valorización Distrital de Cartagena de Indias:

1. Resolución núm. 2218 de 22 de octubre de 2012.
2. Resolución núm. 2832 de 20 de diciembre de 2012.
3. Resolución núm. 2880 de 27 de diciembre de 2012.
4. Resolución núm. 0989 de 28 de febrero de 2013.
5. Resolución núm. 2754 de 22 de abril de 2013.

Revisado el cuaderno principal del expediente, la Sala observa que tres de los cinco actos administrativos demandados, obran en copia simple dentro del proceso. En efecto, las Resoluciones núms. 2832 de 20 de diciembre de 2012, 0989 de 28 de febrero de 2013 y 2754 de 22 de abril de 2013, fueron debidamente aportadas por el actor con el escrito de subsanación de la demanda y pueden ser vistas a folios 134 a 160, 175 a 180 y 161 a 174, respectivamente.

Por lo precedente, es evidente que el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena no podía rechazar la demanda alegando la ausencia de la totalidad de las Resoluciones en originales o copias auténticas, pues las normas procesales vigentes y la Jurisprudencia reiterada de la Corporación le dan total valor probatorio a las copias simples.

¹⁵ Expediente 2014-01024-01. Magistrada Ponente María Elizabeth García González. Actora: Seguros Comerciales Bolívar S.A.

Igualmente, es preciso advertir que en el presente caso, a pesar de que el actor no aportó copia de todos los actos administrativos demandados, con el material probatorio obrante en el proceso el Juez de primera instancia podía determinar si la demanda se encontraba caducada, ya que al reverso del folio 175 del cuaderno principal, obraba la constancia de notificación personal de la Resolución núm. 2754 de 22 de abril de 2013, que fue la que dio por concluido el procedimiento administrativo objeto de debate.

Así las cosas, para la Sala, rechazar la demanda por la ausencia de las copias de dos de los cinco actos administrativos demandados constituye un exceso ritual manifiesto, máxime cuando el actor le explicó al a quo, así fuese extemporáneamente¹⁶, que en su momento se los había solicitado a la entidad accionada sin obtener respuesta favorable alguna, por ello solo aportó los documentos informales que tenía a su alcance.

Por otro lado, la Sala considera que el argumento de la falta de acreditación del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, también alegado por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena para rechazar la demanda incoada por el actor, adolece de sustento fáctico y normativo, ya que no

¹⁶ Esta solicitud debe hacerse al momento de presentar la demanda, se conformidad con lo expuesto en el numeral 1 del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011 que reza:

Artículo 166. Anexos de la demanda. A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.

tiene en cuenta las particularidades del caso y la aplicación de los Artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001¹⁷ y el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009¹⁸.

En efecto, las referidas normas evidencian que la suspensión del término de caducidad originada en el trámite de la conciliación prejudicial no puede prorrogarse más allá de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud ante la Procuraduría General de la Nación y es el interesado en acudir a la Administración de Justicia, quien debe estar atento al vencimiento de dicho plazo a fin de evitar instaurar demandas por fuera de los términos legalmente establecidos.

Cabe recordar que el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, en concordancia con el numeral c) del artículo 3º del Decreto 1716 de 2009, claramente señala que el término de caducidad se suspende hasta por tres meses contados a partir de la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial. Cumplido dicho lapso se

¹⁷ **ARTICULO 20. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO.** Si de conformidad con la ley el asunto es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible y, en todo caso, **tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud.** Las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término.

La citación a la audiencia deberá comunicarse a las partes por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.

PARAGRAFO. Las autoridades de policía prestarán toda su colaboración para hacer efectiva la comunicación de la citación a la audiencia de conciliación.

ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 20. de la presente ley o **hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero.** Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.

¹⁸ **ARTÍCULO 3º. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.**

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

reanuda el conteo sin importar si la diligencia pudo llevarse a cabo o si el trámite conciliatorio se logró surtir a cabalidad.

En ese mismo sentido, esta Sala en auto de 27 de abril de 2016, sostuvo:

*“Cabe resaltar que el hecho de que la actora no tuviera en su poder la constancia referida no la imposibilitaba para acceder a la Administración de Justicia, ya que **la Ley le permite tener por cumplido el requisito de procedibilidad cuando el trámite de la conciliación prejudicial no se puede completar dentro de los tres meses establecidos en el ordenamiento jurídico**, ya sea porque no se logró celebrar la audiencia de conciliación en dicho lapso o porque la Procuraduría no expidió las constancias en tiempo.*

*La frase «lo que ocurra primero» consagrada en la parte final del artículo 21 de la Ley 640 de 2001, precisamente se estableció para ponerle un límite temporal a la suspensión del término de caducidad originada en la conciliación prejudicial y para evitar que el acceso a la Administración de Justicia se viera afectado eventualmente por la tardanza en el trámite de dicho requisito de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación, por ello, cumplidos los tres meses a que se refiere la norma en comento, reinicia el computo del término de caducidad sin importar si está pendiente la celebración de la audiencia o la expedición de las constancias de no conciliación y **el solicitante queda habilitado para instaurar la demanda correspondiente**.”¹⁹ (Negritas y subrayas fuera del texto original)*

En el asunto objeto de controversia, el actor presentó la solicitud de conciliación el día 9 de octubre de 2013 e incoó el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el 14 de enero de 2014. Además, explicó en el escrito contentivo de la subsanación de la demanda que durante dicho lapso no se pudo llevar a cabo la audiencia de conciliación debido a la renuencia de la entidad de allegar las copias de los actos administrativos demandados.

Así las cosas, al notar que la diligencia de conciliación no se realizó dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la respectiva solicitud, tal y como lo establece el artículo 20 de la Ley 640 de 2001, decidió instaurar la demanda antes

¹⁹ Expediente 08001-23-33-004-2015-00028-01. Magistrada Ponente María Elizabeth García González. Actor: I.P.S. Clínica Porvenir S.A.

de que se venciera el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, actuación totalmente acertada y acorde a lo establecido en las normas traídas a colación.

Cabe resaltar que la Resolución núm. 2754 de 22 de abril de 2013, que puso fin a la actuación administrativa, fue notificada personalmente al apoderado del actor el día 14 de junio de 2013, por lo que, en principio, el término de caducidad vencía el 15 de octubre de esa misma anualidad; sin embargo, el día 9 de octubre de 2013 se radicó la solicitud de conciliación ante el Ministerio Público, por lo que el referido término se suspendió faltando seis (6) días para su vencimiento.

El conteo del término caducidad se reanudó el día 10 de enero de 2014, es decir, pasados los tres meses que la Ley 640 de 2001 otorga para que se surta el respectivo trámite prejudicial y como la demanda se instauró el 14 de ese mismo mes y año, era evidente que no habían vencido los 4 meses que establece el literal d) numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A.

Para la Sala, en casos como el estudiado, en los que el trámite conciliatorio ante el Ministerio Público no puede surtirse dentro del término referido, no es de recibo exigirle a la parte actora que acredite el cumplimiento del requisito de procedibilidad con documento diferente a la solicitud de conciliación, pues es el único que tiene a su alcance en ese momento, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de lo ocurrido en la etapa de conciliación prejudicial.

Es evidente que el actor no podía presentar la constancia de que trata el artículo 2º de la Ley 640 de 2001²⁰, documento con el cual generalmente se acredita el

²⁰ **ARTICULO 2o. CONSTANCIAS.** El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

cumplimiento del requisito de procedibilidad, ya que hasta la fecha en que se presentó la demanda, la audiencia de conciliación no había podido surtir, por lo tanto era imposible que el convocante tuviera dicha prueba.

Ahora, si el Juez tenía duda acerca del cumplimiento del trámite conciliatorio, lo que debió hacer, tal y como se lo solicitó el actor, era proferir un auto previo a la admisión y requerir al Ministerio Público para que explicara lo sucedido y si era del caso, remitiera las constancias a que hubiere lugar. No obstante, lo que hizo el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena fue rechazar la demanda omitiendo lo referido por el actor respecto de la imposibilidad de realizar la diligencia de conciliación prejudicial e incluso, contrariando las normas que regulan la suspensión del término de caducidad originada en la misma.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala revocará el auto de 6 de marzo de 2014, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, por medio del cual rechazó la demanda instaurada por el actor y en su lugar, se le ordenará al Tribunal Administrativo de Bolívar, Corporación que asumió el conocimiento del proceso en primera instancia, que provea sobre la admisión de la misma, previo estudio de los requisitos que la Ley exige para el efecto, atendiendo lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.
2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere.
3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario siguientes a la presentación de la solicitud.

En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo.

R E S U E L V E:

REVÓCASE el proveído apelado, que rechazó la demanda y, en su lugar, se dispone: **ORDÉNASE** al Tribunal Administrativo de Bolívar, que provea sobre la admisión de la misma, previo estudio de los requisitos que la Ley exige para el efecto, atendiendo lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo de Bolívar.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada en la sesión del día 14 de julio de 2016.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA